

Brasilien: Regionalmacht mit globalen Ambitionen

Flemes, Daniel

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Flemes, D. (2007). *Brasilien: Regionalmacht mit globalen Ambitionen*. (GIGA Focus Lateinamerika, 6). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Lateinamerika-Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-274712>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Brasilien – Regionalmacht mit globalen Ambitionen

Daniel Flemes

Brasilien spielt in einer Vielzahl regionaler und internationaler Kooperationsverbünde eine tragende Rolle. Niedrige Institutionalisierungsgrade sollen Brasília dabei ein Höchstmaß an Flexibilität sichern. Beim jüngsten G-8-Gipfel wurde Brasilien gemeinsam mit China, Indien, Mexiko und Südafrika per *Heiligendamm-Prozess* in den Club der reichsten Industrieländer eingebunden.

Analyse:

Im Rahmen des *India Brazil South Africa Dialogue Forum* (IBSA) und der G-20 nimmt Brasilien seit Jahren entscheidenden Einfluss auf WTO-Verhandlungen. Mit den G-4-Partnern Deutschland, Japan und Indien gründete die brasilianische Diplomatie eine Lobby für die Reform der Vereinten Nationen (VN). Auf regionaler Ebene wird die Südamerikanische Staatenunion (UNASUR) zuvorderst als strategische Machtbasis zur Interessendurchsetzung in globalen Foren begriffen. Zugleich verliert der um Venezuela erweiterte Mercosur innerhalb der außenpolitischen Agenda von Präsident da Silva zunehmend an Bedeutung.

- Brasilien ist weder bereit, den Großteil der Integrationskosten in Mercosur und UNASUR zu tragen noch Souveränitätsrechte an regionale Institutionen abzugeben. Auch deshalb wird sein regionaler Führungsanspruch von Argentinien, Venezuela, und Mexiko unterminiert.
- Diese Probleme wirken sich auf globaler Ebene kaum aus. Denn dort bedient sich Brasília geschickt diskursiver Instrumente, indem es sich im Rahmen der G-20 oder der G-77 als Anwalt des globalen Südens profiliert.
- So sich die brasilianische Regierung auf mittlere Sicht aber nicht entschließt, ihrem globalen Gerechtigkeitsdiskurs in Südamerika Taten folgen zu lassen, könnte mit Legitimität und Glaubwürdigkeit auch ihre regionale Machtbasis schwinden.
- Das Bündnis mit Indien und Südafrika wird keine ausreichende Gestaltungsmacht zur Reform von VN und Bretton-Woods-Institutionen generieren. Denkbare Strategien zur Interessendurchsetzung auf globaler Ebene bestehen in der Ausweitung der IBSA-Allianz und einer partiellen Annäherung an die USA.

Key words: Brasilien, Regionale Führungsmacht, Außenpolitik, Mercosur, UNASUR, ALCA, IBSA

Regionaler Führungsanspruch und materielle Machtbasis

Regionale Integration hat in Brasilien Verfassungsrang: „Brasilien strebt die wirtschaftliche, politische, soziale und kulturelle Integration der Völker Lateinamerikas an“, heißt es in Artikel 4 der Bundesverfassung. Dem trug Präsident Lula da Silva Rechnung, als er in seiner Antrittsrede ein politisch stabiles, wirtschaftlich prosperierendes und sozial gerechtes Südamerika als vorrangiges Ziel seiner Außenpolitik definierte. Auch die regionalen Initiativen seines Amtsvorgängers Cardoso (1995-2002) hatten sich weitgehend auf Südamerika beschränkt. Denn Mexiko und die Staaten Zentralamerikas und der Karibik haben sich bereits weitgehend in die US-Wirtschaft eingegliedert. Die außenpolitische US-Hegemonie in diesen Ländern ist unangefochten.

Allein aufgrund seiner materiellen Ressourcen kommt dem Amazonasstaat eine regionale Führungsrolle zu. Mit einer Bevölkerungszahl von 190 Mio. sind etwa 40% der Lateinamerikaner Brasilianer, das Land erbrachte mit einem Bruttoinlandsprodukt von US\$ 940 Mrd. im Jahr 2006 ca. ein Drittel der regionalen Wirtschaftsleistung und macht die Hälfte der Landfläche Lateinamerikas aus. Auch hinsichtlich seines militärischen Potentials überflügelt Brasilien seine Nachbarn bei Weitem. Die brasilianischen Militärausgaben waren 2005 mit knapp US\$ 9 Mrd. höher als die Summe der Verteidigungsausgaben seiner Mercosur-Partner. Seit jeher wird Brasilien deshalb eine „natürliche Berufung“ für die Übernahme der regionalen Führung zugeschrieben.

Löst Brasília seinen Führungsanspruch in der regionalen Zusammenarbeit ein? Die Antwort fällt je nach Politikfeld und Integrationsbündnis unterschiedlich aus. Während die wirtschaftspolitische Zusammenarbeit im Mercosur an Schwung verliert, kann Brasília bei der Sicherheitskooperation in Südamerika eine Vorreiterrolle attestiert werden. Die Regierung da Silva trieb die Erweiterung des Mercosur ebenso voran wie die Gründung der UNASUR. Mit der Führung der VN-Friedensmission in Haiti erweiterte Brasilien den geographischen Rahmen für sein ordnungspolitisches Engagement über Südamerika hinaus. Im Prozess der Bildung der gesamtamerikanischen Freihandelszone ALCA

profilierte sich der Amazonasstaat dagegen als Verhinderungsmacht.

Regionale Wirtschaftsintegration: Mercosur geschwächt, ALCA verhindert

Der Mercosur leidet zum einen an seiner Asymmetrie zum anderen an strukturell bedingten und regelmäßig wiederkehrenden Handelskonflikten. Der Streit zwischen Argentinien und Uruguay über die Ansiedlung einer Zellulosefabrik am Río Uruguay wird inzwischen vor dem Internationalen Gerichtshof in Den Haag ausgetragen. Paraguay und Uruguay liebäugeln mit bilateralen Freihandelsabkommen mit den USA, die gegen Mercosur-Regularien verstoßen würden.

Dass der Mercosur sich bisher weder zum gemeinsamen Markt noch zu einer vollständigen Freihandelszone entwickeln konnte, liegt aber auch an der brasilianischen Außenpolitik, die nationale Souveränität letztlich stärker gewichtet als die Einbindung in multilaterale Institutionen. Brasilien betreibt die institutionelle Vertiefung des Mercosur nicht, sondern ist im Gegenteil das Land, das die wenigsten Mercosur-Resolutionen ratifiziert. Ebenso wenig werden die kleineren Mitglieder über Beitragszahlungen oder Strukturfonds unterstützt. Die mangelnde Solidarität der Regionalmacht dürfte auch eine der Ursachen dafür sein, dass bisher mitnichten von einer gemeinsamen Identität der Mercosur-Staaten die Rede sein kann. Die nicht-wettbewerbsfähigen Wirtschaftsektoren und *rent seeker* im öffentlichen Sektor haben kein Interesse an einer Vorreiterrolle bei der intraregionalen Handelsliberalisierung. Der Mercosur-Anteil an den brasilianischen Gesamtexporten hat sich zwischen 1999 und 2006 auf 7% halbiert. Dem verbreiteten regionalen Integrationsdiskurs wird in der außenwirtschaftlichen Praxis also kaum Rechnung getragen. Stattdessen wird der Mercosur eher als regionale Machtbasis begriffen, die zur Interessendurchsetzung in internationalen Verhandlungen genutzt wird.

Besonders deutlich wurde diese Vorgehensweise im Verlauf der ALCA-Verhandlungen. Brasilien behauptete sich als Gegenspieler der USA, obwohl die ablehnende Haltung der Re-

gionalmacht von den meisten Staaten Lateinamerikas nicht geteilt wurde. Chile, Kolumbien, Peru und die meisten zentralamerikanischen Staaten haben inzwischen bilaterale Freihandelsabkommen mit den USA unterzeichnet. Und die mexikanische Volkswirtschaft ist innerhalb der nordamerikanischen Freihandelszone (NAFTA) ohnehin aufs Engste mit der US-amerikanischen verflochten. Neben Venezuela war Brasilien in seinem Bestreben, das ALCA-Projekt zu unterminieren, einzig von seinen Mercosur-Partnern unterstützt worden. Diese erwirtschaften allerdings etwa Dreiviertel des südamerikanischen Bruttoinlandsprodukts. Im Ergebnis zeichnet sich eine wirtschaftliche Spaltung Lateinamerikas immer deutlicher ab.

Die brasilianische Volkswirtschaft ist nur bedingt auf den intraregionalen Handel angewiesen. Anders als seine Nachbarstaaten kann Brasilien einen diversifizierten Außenhandel vorweisen. Dabei entfallen etwa gleiche Anteile auf die USA, die EU und Lateinamerika. Darüber hinaus verzeichnet der Handel mit Asien und insbesondere mit China in den letzten Jahren starke Zuwächse. Einiges spricht dafür, dass der Mercosur auf dem Altar globaler Ambitionen geopfert wird. Die Aufnahme Venezuelas als fünftem Vollmitglied des Mercosur im Juli 2006 verwässert schließlich die handelspolitische Bedeutung des Integrationsbündnisses, weil sie dessen institutionelle Vertiefung weiter erschwert. Das politische und strategische Gewicht des Mercosur wurde dagegen mit der Erweiterung in den Norden Südamerikas hinein aufgewertet. Seit 2003 haben nach Bolivien und Chile auch die Andenländer Peru, Kolumbien und Ecuador Assoziierungsabkommen mit dem Mercosur unterzeichnet. Der erweiterte Mercosur ist somit – von Surinam und Guyana abgesehen – geographisch deckungsgleich mit der UNASUR.

Vorreiter der regionalen Sicherheits- und Ordnungspolitik

Im Gegensatz zu Brasílias wirtschaftlicher Integrationsmüdigkeit steht die kooperative Sicherheits- und Ordnungspolitik der Regionalmacht. Im außenpolitischen Konsultationsforum des Mercosur (FCCP) koordiniert Brasilien sein

Abstimmungsverhalten bei den VN mit den Mercosur-Partnern. So hatte sich Chile 2003 im Sicherheitsrat stellvertretend für die Mercosurstaaten gegen den US-geführten Irakfeldzug ausgesprochen. Brasilien beteiligt sich darüber hinaus an Institutionalisierungsprozessen zur Bekämpfung transnationaler Bedrohungen. Der Innenministerkonferenz des Mercosur sind eine Antidrogenkommission und eine Arbeitsgruppe für Terrorismusbekämpfung unterstellt. Bei der Bekämpfung transnationaler Bedrohungen arbeiteten die brasilianischen Sicherheitsbehörden mit ihren südamerikanischen *counterparts* zusammen. Das gilt insbesondere für die Eindämmung der organisierten Kriminalität im Amazonasraum und im Dreiländereck zwischen Argentinien, Brasilien und Paraguay. In beiden Grenzgebieten wurden regionale Nachrichtendienstzentren eingerichtet, in denen die Bundespolizeien und Nachrichtendienste der beteiligten Staaten Informationen austauschen. Letztlich sind die Zentren in Tabatinga (Amazonas) und Foz do Iguaçu (Dreiländereck) jedoch keine echten Regionalinstitutionen. Brasilien fungiert vielmehr als Gastgeber und übt letztlich die Kontrolle über den Informationsaustausch und die operative Zusammenarbeit aus.

Die Friedensmission der VN in Haiti (MINUSTAH) ist zwar multilateral organisiert, steht aber unter brasilianischem Oberkommando, so dass auch dort keine Souveränitätseinbußen zu befürchten sind. Festzuhalten ist, dass sich die südamerikanischen Staaten in Haiti erstmals gemeinsam bemühen, eine Staatskrise in Lateinamerika eigenverantwortlich zu bewältigen. Außerdem wird in Haiti deutlich, dass Brasilien mit dem MINUSTAH-Kommando auch außerhalb Südamerikas eine ordnungspolitische Funktion übernimmt. Die Ambitionen auf einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat der VN dürften jedoch der ausschlaggebende Faktor bei der Entscheidung für die Führung der Mission gewesen sein. Unbestätigte Informationen weisen zudem auf einen Deal zwischen Brasília und Washington hin. Demzufolge verknüpfte die US-Regierung ihre Tolerierung brasilianischer Urananreicherungsaktivitäten mit der Forderung, das Mandat in Haiti und damit mehr ordnungspolitische Verantwortung in Lateinamerika zu übernehmen. Brasilien hatte im Mai 2006 als weltweit

neuntes Land den nuklearen Brennstoffkreislauf geschlossen.

Aber auch unabhängig von Forderungen aus Washington, sich stärker an den Kosten der regionalen Stabilisierung zu beteiligen, verstärkte Brasília in den vergangenen Jahren sein Vermittlungseingagement in südamerikanischen Krisenstaaten. Unter Präsident da Silva hat Brasilien seine Haltung revidiert, sich nicht in interne Angelegenheiten der Nachbarstaaten einzumischen. Neu war das brasilianische Angebot, zwischen den verhärteten innenpolitischen Fronten im Bürgerkriegsland Kolumbien und im chavistischen Venezuela zu vermitteln. Auch mit der Einmischung in die bolivianischen Regierungskrisen 2003 und 2005 betrat die brasilianische Diplomatie Neuland. Hinter Brasiliens Rolle als südamerikanischem Stabilitätsanker steht ein starkes Eigeninteresse, die Ausweitung innerstaatlicher Krisen zu verhindern und grenzüberschreitende Gefahren gemeinsam mit den Nachbarstaaten einzudämmen.

Brasilien in der Südamerikanischen Staatenunion

Die UNASUR wurde im Dezember 2004 auf dem dritten Gipfel der Präsidenten Südamerikas im peruanischen Cuzco als Südamerikanische Staatengemeinschaft (CSN/ CASA) gegründet. Die vom venezolanischen Präsidenten Chávez betriebene Umbenennung folgte auf dem südamerikanischen Energiegipfel im April 2007 auf Isla Margarita. Bei gleicher Gelegenheit wurde die Einrichtung eines ständigen Sekretariats mit Sitz in Quito beschlossen, das vom ecuadorianischen Ex-Präsidenten Rodrigo Borja geleitet wird. Ursprünglich geht die brasilianische Initiative auf den ersten Präsidentengipfel in Brasília zurück, wo die politische Verschmelzung von Mercosur und Andenpakt beschlossen wurde. Die UNASUR soll zuvorderst dabei helfen, Südamerika als Akteur im internationalen System zu etablieren. Das Fernziel einer Freihandelszone in der UNASUR wird angesichts der Erfahrungen im Mercosur hingegen schwer zu erreichen sein. In einer ersten Kooperationsphase wollen die Mitgliedsstaaten die grenzüberschreitende Infrastruktur ausbauen und ihre Energieversorgung vernetzen.

Die brasilianische Regionalmachtstellung wird mit dem neuen Verbund aufgewertet. Zum einen wird der außenpolitische Handlungsrahmen der Regierung da Silva ausgeweitet, zum anderen bleibt Mexiko außen vor und wird damit als Konkurrent um die regionale Vormacht aus dem Feld geschlagen. Neben Mexiko hatte sich auch Argentinien dem brasilianischen Führungsanspruch widersetzt, indem sich beide Akteure gegen einen ständigen VN-Sicherheitsratssitz für Brasília aussprachen. Aber auch das traditionelle Gegengewicht Argentinien kann aufgrund seiner wirtschaftlichen Misere und der *low profile*-Außenpolitik der Regierung Kirchner keine führende Rolle in Südamerika beanspruchen.

Bolivarische Integration mit venezolanischen Petrodollars ...

Nicht zu unterschätzen sind dagegen die Ambitionen des chavistischen Venezuela. Präsident Chávez wird künftig sowohl den Mercosur als auch die UNASUR als Podium für seinen bolivarianischen Integrationsdiskurs zu nutzen wissen. So ist Chávez' Kampfansage, er wolle den Mercosur vom „neoliberalen Virus“ befreien, kaum mit der Schaffung eines gemeinsamen Marktes vereinbar. Konflikte mit südamerikanischen Nachbarn sind vorprogrammiert: Der Freihandelsbefürworter Chile wird seinen erfolgreichen Sonderweg am Rande der regionalen Integrationsdynamik fortsetzen. Und Kolumbien arbeitet im Rahmen des *Plan Colombia* sicherheitspolitisch eng mit den USA zusammen. Chávez macht aus seinen Sympathien für die kolumbianischen Guerillas keinen Hehl und es ist ein offenes Geheimnis, dass deren Kämpfer Zuflucht auf venezolanischem Territorium finden. Der kolumbianische Präsident Uribe verlieh seiner Integrationskepsis bereits auf dem Gründungsgipfel in Cuzco Ausdruck und forderte, dass keine neuen regionalen Bürokratien geschaffen werden sollen.

Ob es der auf Ausgleich bedachten brasilianischen Diplomatie gelingt, den charismatischen Populisten zu zügeln, darf bezweifelt werden. Stattdessen wird die UNASUR von tiefen politischen Gräben durchzogen. Denn eine Reihe von Staaten ist gewillt, der Regionalpolitik von

Hugo Chávez zu folgen. So schlossen sich Venezuela, Kuba, Bolivien und Nicaragua unter der Ägide von Chávez zur Bolivarischen Alternative für die Amerikas (ALBA) zusammen, um einen eigenen wirtschaftlichen Machtblock „jenseits des Neoliberalismus“ zu bilden. Darüber hinaus bindet Chávez ärmere Staaten sowie das angeschlagene Argentinien mittels seiner ressourcengestützten Scheckbuchdiplomatie zusehends ein. Seit 2005 hat Venezuela argentinische Staatsanleihen im Wert von mehr als US\$ 3 Mrd. erworben, so dass Buenos Aires seine Schulden beim IWF abtragen konnte und mittelfristig auf die internationalen Kapitalmärkte zurückkehren kann. Neben Costa Rica und Ecuador haben auch Paraguay und Uruguay ihr Interesse an diesem Modell der Kreditaufnahme bekundet.

Zahlreiche bi- und subregionale Energieabkommen, die großteils mit Sonderkonditionen verbunden sind, unterstreichen die Bedeutung von Erdgas und Erdöl in den venezolanischen Außenbeziehungen. Energiepolitische Abkommen mit der Karibik (*Petrocaribe*), den Andenstaaten (*Petroandino*) und dem südlichen Lateinamerika (*Petrosur*) schaffen zum einen Abhängigkeiten der Rohstoffimporteure, zum anderen sichern sie Absatzmärkte für den venezolanischen Erdölkonzern PDVSA. Spektakulärstes Projekt der Ressourcendiplomatie ist eine von Chávez vorangetriebene Erdgasleitung, die die Versorgung Südamerikas von Venezuela bis Argentinien sichern soll.

... oder geostrategische Machtbasis für Brasiliens globale Ambitionen?

Möglicherweise hat Brasilien die Risiken unterschätzt, die mit Venezuelas neuer Rolle in Mercosur und UNASUR verbunden sind. Denn eine Verschiebung der Kräfteverhältnisse zeichnet sich bereits ab. Paraguay und Uruguay hoffen darauf, dass mit der Einbindung Venezuelas eine Minderung der brasilianischen Dominanz einhergeht. So könnte die Achse Buenos Aires-Caracas genug Gewicht auf die Waagschale bringen, um die Regionalmacht in Einzelfragen in Bedrängnis zu bringen.

Einerseits steht Brasília vor der kaum lösbaren Aufgabe, die Gräben zwischen den Anhängern

des Washingtoner Freihandelsmodells und dessen von Hugo Chávez angeführten Gegnern zu schließen. Andererseits müsste Brasilien einen erheblich größeren Teil der Integrationskosten tragen, wenn es die Unterstützung der kleineren Staaten gewinnen möchte. Zwar hat Brasilien in den letzten Jahren Bolivien US\$ 50 Mio. und Paraguay US\$ 1 Mrd. Schulden erlassen, doch sind deren zunehmend offensiv vorgebrachten Forderungen weitreichender: Neben der überfälligen Öffnung des brasilianischen Marktes sollen regionale Institutionen errichtet werden, die den kleinen Staaten ermöglichen, stärker an Entscheidungsprozessen zu partizipieren.

Fraglich ist allerdings, ob Brasilien überhaupt eine nachhaltige politische und wirtschaftliche Integration Südamerikas anstrebt. Schließlich zieht es Brasília auch vor, den Mercosur in einem Zustand latenter Institutionalisierung zu belassen. Wahrscheinlicher ist, dass es der Regierung da Silva in erster Linie um regionale Infrastrukturentwicklung und Energiesicherheit geht, von der die größte Volkswirtschaft der Region am meisten profitieren würde. Dieses Ziel ist auf mittlere Sicht auch dann erreichbar, wenn nicht alle Staaten der Region politisch an einem Strang ziehen. Aus dieser Perspektive sind Chávez' Petrodollars ein willkommener Investitionsbeitrag zum Ausbau der eigenen geostrategischen Machtbasis. Anders als Argentinien oder Mexiko muss Brasilien das chavistische Venezuela auch nicht als Konkurrenten um die Position des regionalen Interessenverwalters fürchten. Denn auf internationalem Parkett ist der venezolanische Präsident kaum salonfähig. Im Gegenteil: Die US-Regierung fördert den brasilianischen Regionalmachtanspruch, um die Initiativen ihres Gegenspielers in Caracas einzudämmen.

Brasiliens ambivalentes Verhältnis zu den USA

Mit den gegenseitigen Besuchen der Präsidenten Bush und da Silva im März 2007 war eine außenpolitische Annäherung verbunden, die auf gemeinsamen energie- und regionalpolitischen Interessen beruht. Die angestrebte Zusammenarbeit bei der Entwicklung von Biotreibstoffen ermöglicht Brasilien die Vermarktung seiner

fortgeschrittenen Technologien und eine Profilierung als Energieproduzent. Die USA streben im Rahmen ihrer neuen Energiestrategie mehr Unabhängigkeit von Erdölproduzenten im Nahen und Mittleren Osten und in Südamerika (Venezuela) an. Präsident Bushs Lateinamerikareise durch Brasilien, Guatemala, Kolumbien, Mexiko und Uruguay zielte nicht zuletzt darauf, den zunehmenden Einfluss Venezuelas in der Region zurückzudrängen. Zwar ist die mit der Einhegung der chavistischen Ölmacht einhergehende Unterstützung des brasilianischen Regionalmachtstatus in Brasília willkommen. Doch ist Lula da Silva gleichzeitig auf Distanz zu seinem Washingtoner Amtskollegen bedacht, um die US-kritische brasilianische Öffentlichkeit und die eigene Arbeiterpartei (PT) nicht zu verprellen.

Darüber hinaus begrenzt eine Reihe von Interessenkonflikten die bilaterale Annäherung auf ein Zweckbündnis. Während sich die Bush-Administration mit dem Scheitern der ALCA-Verhandlungen abzufinden und mit einer bilateralen Freihandelsstrategie zu begnügen scheint, sind die Positionen in globalen Fragen kaum miteinander vereinbar: Die institutionelle Reform der VN, eine Neugewichtung der IWF-Quoten, die WTO-Verhandlungen, das Kyoto-Protokoll, der Internationale Strafgerichtshof und der Irakkonflikt sind nur die wichtigsten Themen, bei denen Brasília und Washington über Kreuz liegen. Zusammengenommen lässt sich die brasilianische Strategie im Umgang mit der Supermacht auf folgende Formel bringen: Konfliktvermeidung und partielle Zusammenarbeit bei Interessenkonvergenz in regionalen Fragen bei gleichzeitigem Aufbau von Gegenmacht im internationalen System.

Das IBSA-Konzert auf der internationalen Bühne

Das *India, Brazil, South Africa Dialogue Forum* (IBSA) wurde im Juni 2003 in Brasília auf den Weg gebracht. Im selben Jahr gründeten dessen Mitglieder die G-3 und trugen im Konzert der G-20 entscheidend zum Scheitern der WTO-Konferenz in Cancún bei. Im September 2006 fand schließlich der erste IBSA-Gipfel auf prä-

sidialer Ebene in Brasília statt. Das Bündnis ist eine diplomatische Koalition, die sich als Lobby für eine Reform der VN und der Bretton-Woods-Institutionen versteht. Dabei ist es oberstes Ziel, den Schwellen- und Entwicklungsländern mehr Entscheidungsrechte in diesen globalen Institutionen einzuräumen.

In WTO und VN streiten die drei Staaten nach den Worten des brasilianischen Außenministers Celso Amorim für ein „weniger asymmetrisches Machtsystem und ein weniger autokratisches multilaterales Handelssystem“. In den WTO-Verhandlungen geht es vor allem um die Verringerung von Agrarsubventionen in den Industrieländern bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der Handelsbarrieren für Industriegüter in den Entwicklungsländern. Dabei wird aber häufig außer Acht gelassen, dass der Abbau von Agrarsubventionen gar nicht im Interesse der ärmsten Entwicklungsländer liegt. Denn diese Nettoimporteure sind – anders als die Landwirtschaftsmacht Brasilien – auf niedrige Nahrungsmittelpreise angewiesen. Während die Verhandlungen inhaltlich kaum voran kommen, ist Brasilien auf der WTO-Konferenz 2004 in Genf gemeinsam mit der EU, den USA, Australien und Indien in die G-5-Vorbereitungsgruppe der WTO aufgenommen worden. Diese Verbesserung der brasilianischen Position im internationalen Handelssystem konstatierte Amorim mit der Bemerkung, der Welthandel sei nun multipolar geworden.

Brasilien hat ebenso wie China, Indien, Brasilien, Mexiko und Südafrika seit vier Jahren einen Beobachterstatus bei den G-8-Gipfeln inne. Der Dialog mit den Schwellenländern wird nun im so genannten *Heiligendamm-Prozess* formalisiert. Präsident da Silva erinnerte die G-8 in Heiligendamm an die zugesagten Millenniumsentwicklungsziele. Und auch wachstumshemmende Regelungen zur Erreichung der Klimaschutzziele seien vorerst ausschließlich Sache der Industrieländer. Gleichzeitig betonte da Silva Brasiliens Vorreiterrolle bei der Nutzung von alternativen Treibstoffen. Freilich sind mit dem potentiellen Beitrag des „grünen Saudi-Arabien“ zum globalen Klimaschutz erhebliche Wirtschaftsinteressen im Agrar- und Technologiesektor verbunden. Der brasilianische Gerechtigkeitsdiskurs ist als Motor des VN-Reformprozesses ebenfalls ungeeignet, da die Ausweitung des Sicherheitsrats zu

einer machtpolitischen Privilegierung weniger Akteure führen würde. Um eine nachhaltige Demokratisierung der Organisation zu erreichen, müsste stattdessen die Generalversammlung gestärkt werden.

In globalen Entwicklungs-, Menschenrechts- und Klimafragen bemühen sich die IBSA-Staaten, ein Gegengewicht zu den USA zu bilden. Ihre *soft-balancing*-Strategie zielt darauf, die materiellen und politischen Kosten unilateraler Politik zu erhöhen. Dazu bedient sich das IBSA-Forum eines globalen Gerechtigkeits- und Multilateralismuskurses, der den hegemonialen Politiken ihre Legitimität absprechen soll. Andere *soft-balancing*-Instrumente sind *agenda setting*, das Abstimmungsverhalten in internationalen Organisationen und die Verweigerung von Gefolgschaft wie im Fall der Irakbesetzung.

Die Gestaltungsmacht der Süd-Süd-Allianz wird jedoch kaum ausreichen, um eine Multipolarisierung des internationalen Systems einzuleiten. Einerseits leidet das IBSA-Forum an einem erheblichen Institutionalisierungsdefizit, andererseits bedürfte es weiterer starker Partner, um mehr globalen Einfluss geltend zu machen. Als Partner kämen China und Russland in Frage, die zwar ähnliche globale Interessen, aber gleichzeitig große Demokratiedefizite mitbrächten. Die Zivilmächte Deutschland und Japan haben zwar ebenfalls großes Interesse an der Multipolarisierung des internationalen Systems, sind aber zu eng an die USA gebunden und verfolgen divergierende Interessen in den WTO-Verhandlungen. In seiner gegenwärtigen Zusammensetzung wird sich das IBSA-Forum voraussichtlich mit der Rolle des Vetospielers in den WTO-Verhandlungen begnügen müssen.

Durch Multi-Institutionalisierung zum Global Player?

Die brasilianische Regionalmacht lässt echten Integrationswillen jenseits diplomatischer Floskeln vermissen. Mit der herausragenden Rolle in der regionalen Sicherheits- und Ordnungspolitik sichert die Regierung da Silva sich zwar den Status als südamerikanische Führungsmacht. Doch die regionale Wirtschafts-, Energie- und Infrastrukturpolitik Brasílias zielt vornehmlich

darauf, den nationalen Nutzen bei minimalen Kosten zu maximieren. Brasilien beansprucht in Mercosur, UNASUR und ALCA Führungsrollen, ohne zu wirtschaftlichen Zugeständnissen oder zur Abgabe von Kompetenzen an regionale Institutionen bereit zu sein. Diese Strategie latenter Multi-Institutionalisierung deutet daraufhin, dass Brasília Südamerika in erster Linie als geostrategische Machtbasis zur Interessendurchsetzung in der Weltpolitik usurpiert. Von dieser Annahme ausgehend sind Erfolge südamerikanischer Integration auf mittlere Sicht sehr zweifelhaft. Die Administration Lula da Silva scheint davon auszugehen, dass Brasilien den Sprung zum Global Player auch ohne die Unterstützung eines solidarischen Integrationsbündnisses schaffen kann.

Die brasilianische Omnipräsenz auf der globalen Ebene (WTO, IWF, VN, G-8) in flexiblen Bündnissen ohne handlungsfähige Institutionen (IBSA, G-3, G-4, G-5, G-20, G-77) reflektiert ebenfalls die Strategie latenter Multi-Institutionalisierung. Damit sichert sich die brasilianische Außenpolitik einerseits ihre Unabhängigkeit, setzt sich aber andererseits dem Verdacht der Beliebigkeit aus. Denn multilaterale Strukturen werden nur dort gefordert, wo Machtzugewinn gegenüber Stärkeren zu erwarten ist. Dagegen steht Brasília der Einbindung in multilaterale Institutionen ablehnend gegenüber, wenn ein Machtverlust gegenüber Schwächeren befürchtet wird. Bisher hat Brasilien auf seiner außenpolitischen Gratwanderung viel Prestige und neue Partner in der Weltpolitik gewonnen. Mit der Vernachlässigung des Mercosur und der von tiefen politischen Gräben durchsetzten UNASUR ist die regionale Machtbasis jedoch brüchiger geworden.

■ Der Autor

Dr. Daniel Flesmes ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA Institut für Lateinamerika-Studien und derzeit Thyssen-Fellow am Institut für Internationale Beziehungen der Pontificia Universidade Católica (PUC) in Rio de Janeiro.

E-Mail: flesmes@giga-hamburg.de, Website: <http://staff.giga-hamburg.de/flesmes>

■ Gegenwärtige Forschung im GIGA zum Thema

Im regionenübergreifenden Forschungsprojekt „Regionale Führungsmächte in Afrika, Asien, Lateinamerika und dem Nahen und Mittleren Osten“ befasst sich das Institut für Lateinamerika-Studien mit der Bedeutung Brasiliens für Südamerika. Dazu gehört das vom Autor durchgeführte Projekt „Neue regionale Führungsmächte (Indien, Brasilien, Südafrika) im internationalen System“, finanziert von der Fritz-Thyssen-Stiftung.

■ GIGA/DÜI-Publikationen zum Thema

- Calcagnotto, Gilberto (2006): Brasilien unter Lula: Tendenzen der Außen- und Wirtschaftspolitik, in: Lateinamerika Analysen 13, Nr. 1/2006, S. 63-67.
- Cholet, Jérôme/ Flesmes, Daniel (2005): Haiti – Ein Jahr nach dem Sturz Aristides. Leitet die UN-Stabilisierungsmission die Wende ein? In: Brennpunkt Lateinamerika, Nr. 5/2005.
- Flesmes, Daniel (2007): *Conceptualising Regional Power in International Relations. Lessons from the South African Case*, GIGA Working Paper, Nr. 53.
- (2007): Can Emerging Middle Powers Challenge the International System? State and Perspectives of the IBSA-Dialogue Forum, (forthcoming as GIGA Working Paper).
- (2006): Brazil's Cooperative Leadership in Southern Latin America's Security Policies. Berlin: dissertation.de.
- (2006): Brazil's Nuclear Policy. From Technological Dependence to Civil Nuclear Power, GIGA Working Paper, Nr. 23.
- (2006): Urananreicherung im Hinterhof: Brasiliens Nuklearpolitik und die USA, in: GIGA Focus Lateinamerika, Nr. 6/2006.
- Hofmeister, Wilhelm (2006): Keine Gefolgschaft, aber mehr Interdependenz: Brasiliens Verhältnis zu seinen Nachbarn, in: Lateinamerika Analysen 13, Nr. 1/2006, S. 95-120.
- Nolte, Detlef (2006): Macht und Machthierarchien in den internationalen Beziehungen: Ein Analysekonzept für die Forschung über regionale Führungsmächte, GIGA Working Paper, Nr. 29.
- Nolte, Detlef/ Stolte, Christina (2007): Machtressource Bioenergie: Eine neue strategische Partnerschaft zwischen Brasilien und den USA, in: GIGA Focus Lateinamerika, Nr. 3/2007.

Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost sowie zu Globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der *GIGA Focus Lateinamerika* wird vom Institut für Lateinamerika-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretene Auffassung stellt die des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Instituts dar. Download unter www.giga-hamburg.de/giga-focus.

Redaktion: Sebastian Huhn; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Andreas Mehler

Lektorat: Julia Kramer; Kontakt: giga-focus@giga-hamburg.de; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg